

TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS PROSPERA Y LA POBREZA EN MÉXICO

Socorro Moyado Flores¹

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo analizar los cambios operativos, así como resultados del proceso de transferencias monetarias condicionadas del Programa de Inclusión Social PROSPERA de 2012 a 2018. Se aplica una metodología con enfoque cualitativo descriptivo y la técnica de análisis documental para responder tres preguntas ¿Se diferenció este programa de los demás? ¿Cuál fue su aportación en las tasas de pobreza extrema en México? ¿Por qué no ayudó a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza? Se concluye que, en el diseño conceptual de PROSPERA se agregó un componente de vinculación que, en la operación y resultados no contribuyó significativamente a reducir los índices de pobreza. Si bien el programa ayudó a mitigar algunos problemas de salud, alimentación y educación, no rompe el ciclo intergeneracional de la pobreza porque debe acompañarse de otras políticas económicas y sociales de alcance nacional e internacional.

Palabras clave: Transferencias monetarias condicionadas, Prospera y Pobreza.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the operational changes, as well as the results of the conditional cash transfer process of the PROSPERA Social Inclusion Program from 2012 to 2018. A methodology with a descriptive qualitative approach and the documentary analysis technique are applied to answer three questions. Did you differentiate this program from the others? What was your contribution to the rates of extreme poverty in Mexico? Why did not it help break the intergenerational cycle of poverty? It is concluded that, in the conceptual design of PROSPERA, a linkage component was added which, in the operation and results, did not contribute significantly to reducing the poverty indexes. Although the program helped mitigate some health, food and education problems, it does not break the intergenerational cycle of poverty because it must be accompanied by other economic and social policies of national and international scope.

Key words: Conditional cash transfers, PROSPERA, Poverty

INTRODUCCIÓN

Para el combate a la pobreza en México, en 1997 con el programa PROGRESA nació la propuesta de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en los rubros de educación, salud y alimentación y, posteriormente en 2002 con el programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES se dio continuidad a esta política pública. En 2014 esta esencia de las TMC prosiguió con PROSPERA Programa de Inclusión Social hasta 2018, adicionando el componente de vinculación, el objetivo general era contribuir al cumplimiento de los derechos sociales de alimentación, educación y salud de la población que vive en pobreza extrema, para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Este último

¹ Doctora en Derecho y en Administración Pública. socomoyaflo@hotmail.com

precepto cuestionado porque fue excluido institucionalmente de forma tardía después de más de una década.

Para el análisis este artículo se ha dividido en cinco apartados, además de esta introducción, en el primero se describe brevemente la metodología utilizada y los tres siguientes se dedican cada uno, a discutir las preguntas de investigación; por tanto, en el segundo apartado se explica brevemente el atributo de las transferencias monetarias condicionadas y se expone el componente de “vinculación” que trata de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social con instituciones públicas, privadas, sociedad civil y organismos nacionales e internacionales, para brindar apoyos y beneficios complementarios a las familias beneficiarias del programa.

En el tercer apartado se realiza el análisis del eventual impacto de PROSPERA en los índices de pobreza, comparando el número de beneficiarios, los últimos datos de pobreza registrados por el Coneval, en relación con la población total del país. El cuarto apartado se dedica a la reflexión informada sobre el alcance que tiene el programa para proteger y garantizar los derechos sociales de educación, salud y alimentación, corroborando que el programa tuvo limitaciones importantes para romper el ciclo intergeneracional de pobreza y más aún para fortalecer el cumplimiento pleno de los derechos sociales. Finalmente, en el apartado quinto se detallan las conclusiones y reflexiones de lo expuesto.

1. METODOLOGÍA

Sin duda, el tema aquí abordado sobre transferencias monetarias condicionadas, desde su surgimiento en los años noventa, y su aporte a la pobreza, ha sido muy estudiado desde diferentes enfoques cuantitativos y cualitativos y su combinación: pluralidad epistemológica, estudios de caso, empíricos, de impacto, econométricos y comparativos; además, desde distintas disciplinas, principalmente la económica. Sería ambicioso decir que esta aportación contribuye de forma innovadora a esa gran discusión, no, el propósito aquí es más sencillo, pero no por ello irrelevante, se trata de un recuento exhaustivo de ciertos cambios operativos generados con el programa PROSPERA en el último gobierno federal en México (2012-2018), que no modificaron las condiciones de los pobres de nuestro país. Esto mediante una metodología de enfoque cualitativo, descriptivo y la técnica de análisis documental que busca responder tres preguntas de investigación: ¿Se diferenció este programa de los demás? ¿Cuál fue su aportación en las tasas de pobreza extrema en México? ¿Por qué no ayudó a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza? Cada una de las secciones siguientes responde estas preguntas, en el mismo orden de aparición. El aporte principal son las evidencias documentales sobre el programa, así como la información actualizada a 2018, obtenida directamente de los responsables del programa y otros documentos públicos.

2. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS. PROSPERA Y OTROS

En este apartado se procura contextualizar de forma breve a las transferencias monetarias, su difusión y su importancia para el caso mexicano. Además, se discute la primera pregunta de investigación ¿Se diferenció este programa de los demás? haciendo énfasis en el componente de “vinculación”.

Una década después del surgimiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), el informe del Banco Mundial de 2009, señalaba que estos habían demostrado ser versátiles y populares en todo el mundo. En América Latina y el Caribe, Brasil y México protagonizaron estas acciones desde 1997, y a partir de 2008, la mayoría de los países latinoamericanos contaban con programas de esta naturaleza. En otros continentes también se han implementado PTMC como en Asia; Bangladesh y Camboya, y en África, Kenia y Nigeria, así como en la India, Turquía y Pakistán (Fiszbein & Schady, 2009).

Aunque, hubo quienes como Freeland (2007) llegaron a cuestionar duramente la condicionalidad de las transferencias monetarias, al considerarlas físicamente perniciosas, políticamente abominables y económicamente superfluas. Perniciosas por la ambigüedad del término “condicional”, el cual puede ser utilizado incluso en una relación laboral (mano de obra-salario) y no de apoyo. Políticamente abominables porque la condición la establecen organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) y otros donantes que hacen préstamos para los programas; sin tomar en cuenta la capacidad de los ciudadanos para decidir en qué utilizar los apoyos, por lo que las transferencias deberían entregarse mediante “un acuerdo” (pacto social) gobierno-ciudadanos para trabajar juntos en beneficio de todos. Económicamente superfluas porque son cuestionables desde una perspectiva práctica “¿realmente funciona para tratar de obligarlos a hacerlo?” (Freeland, 2007).

Por su parte, Fiszbein & Schady refuerzan que la condicionalidad deberá ser orientada más hacia la corresponsabilidad; esto es, un nuevo contrato social entre el Estado y los beneficiarios, y así, el uso de recursos públicos para respaldar el desarrollo del capital humano de los niños pobres hace que los PTMC sean programas de reducción de la pobreza y no de asistencia social (Fiszbein & Schady, 2009:11). Desde la CEPAL, se razonaba que los programas de transferencias monetarias condicionadas tenían como propósito detener la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Así, “dichos programas entregan dinero en efectivo y establecen condicionamientos centrados en la asistencia regular a la escuela y a los controles de salud” (Bárcenas, Alicia, 2011). Parecía que aquí entraban los programas mexicanos.

Recientemente, en 2017, Cecchini y Atuesta, realizan un recuento bibliográfico preciso en los que se demuestran los efectos positivos en capacidades humanas, ingreso, salud, educación y nutrición y cuestiones institucionales derivados de estos PTMC en países latinoamericanos, incluyendo a México. Por otro lado, también citan a autores que han planteado cuestiones críticas como los aspectos operacionales de focalización, registros administrativos y debilidades en el monitoreo y evaluación, entre otros (Cecchini y Atuesta, 2017:9-10). Cabe decir que los datos presentados en este estudio son hasta 2016.

Como se sabe, en México, a este tipo de programas pertenecen el de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-2002), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES, 2002-2014) y PROSPERA, Inclusión Social (2014-2018). Con PROGRESA, se parte del reconocimiento de que los hogares pobres debían desempeñar un papel más significativo en sus condiciones de vida; es así que se otorgó a los hogares mayor libertad para decidir cómo gastar sus transferencias de ingresos directos, pero también mayor responsabilidad, al obligarles llevar a cabo determinadas acciones para ser sujetos de los apoyos (Levy, 2009:41). Además, con el cambio de subsidios generalizados a transferencias monetarias, se esperaba que el ingreso monetario adicional con que contaban las comunidades rurales fuese un incentivo para los productores locales y tuvieran un efecto multiplicador en la economía local (Levy, 2009:119).

En las localidades donde operaban las tiendas públicas, ese efecto podría verse fortalecido por el reajuste de los precios relativos relacionado con el desmantelamiento gradual de los subsidios alimentarios. En la práctica de las transferencias monetarias directas, las madres son reconocidas como receptoras centrales para toda la familia. Con ello, se podría esperar que hubiera cambios en el equilibrio del poder al interior de la familia respecto a las decisiones de gasto, la asistencia a la escuela y el tamaño de la familia, entre otras cosas (Levy, 2009:120-121). Sin embargo, aun cuando con PROGRESA se obtuvieron algunos resultados positivos, al solo enfocarse en las zonas rurales del país, resultó muy limitado al no abarcar zonas urbanas.

Más tarde, con OPORTUNIDADES, se extendieron los apoyos en zonas urbanas, el otorgamiento de becas para el nivel medio superior, y un apoyo a quienes concluyen en tiempo y forma este nivel educativo, un apoyo energético, así como la ayuda monetaria para las personas de la tercera edad. Al mismo tiempo, se inició un proceso masivo de migración de medios de pago para transitar del pago directo en efectivo a medios electrónicos de pago asociados a una cuenta bancaria (tarjeta prepagada o tarjeta de débito); de forma tal que se fomentara la cultura del ahorro y se ampliara el acceso de las familias beneficiarias a los servicios financieros (SEDESOL-OPORTUNIDADES, 2014).

No obstante, basado en otros estudios Freeland señalaba que en el caso de OPORTUNIDADES no se sabía con claridad qué es lo más importante para que mejoren las condiciones de los beneficiarios, el ingreso, la conciencia o la condicionalidad; es decir, las subvenciones que aumentan el ingreso de hogares pobres, la concientización que enfatiza la importancia del capital humano o la combinación de ambas que refuercen el desarrollo del capital humano. Más aun cuando los indicadores de asistencia escolar y salud también mejoran cuando las transferencias de efectivo se realizan de manera incondicional como en otros casos (Freeland, 2007).

Con PROSPERA, objeto de estudio de este escrito, se crearon nuevos mecanismos de control para una mejor administración; uno de estos fue el Sistema Institucional para la Operación del Programa (SIOP), éste consiste en una plataforma en la que se registran todos los datos de los beneficiarios para evitar duplicidades, el perfil del hogar, junto con los montos a recibir. En lo sustantivo, se determinó el apoyo a la educación superior, y se amplió el paquete básico de salud. Sin embargo, el énfasis principal se puso en el componente de Vinculación, cuyo propósito fue coordinar la oferta de programas que promovieran la inclusión productiva, laboral, financiera y social de los beneficiarios (SEGOB-DOF, 2014). Por tanto, lo que hace diferente a PROSPERA es la adición de este componente para otorgar asesorías, brindar información y promover el acceso de las familias beneficiarias a programas o acciones de fomento productivo, generación de ingreso, capacitación y empleo, educación financiera, acceso a esquemas de ahorro, seguros de vida, créditos a través de la coordinación interinstitucional (SEDESOL, 2015).

En cuanto a la inclusión productiva la CNP registra en su informe de rendición de cuentas 2018, que hizo el acompañamiento de los beneficiarios de PROSPERA para trámites ante instancias que ofertaban proyectos productivos de los programas de Fomento Productivo y Generación de Ingresos en diferentes entidades federativas. Se les brindó capacitación a través de instituciones académicas reconocidas y se dio seguimiento al número de beneficiarios, proyectos, así como a los montos aprobados. Ejemplo de lo reportado por la CNP se destaca en la tabla 1, la participación de mujeres con alto nivel de marginación, así como de otras vinculadas con proyectos con la micro y pequeña empresa. En el caso de las mujeres con alto nivel de marginación, sólo se indican los proyectos promovidos, pero no se especifica si estos fueron aprobados y apoyados.

Tabla 1. Participación de mujeres en inclusión productiva.

Año	Mujeres con alto nivel de marginación		Mujeres en la micro y pequeña empresa	
	Proyectos promovidos	Beneficiarias	Proyectos consolidados	Beneficiarias
2015	1,133	8,497	1,356	11,674
2016	1,353	6,043	1,704	7,989
2017	2,370	3,071	4,382	5,150

Fuente: CNP, Informe de rendición de cuentas, 2018.

En inclusión financiera, la CNP reportó que durante 2016 y 2017 se realizaron acciones con poco más de un millón de titulares de familias beneficiarias, mismos que adquirieron un seguro de vida, aunque, las metas esperadas no se cumplieron, en el primer año se logró el 33.48% en el segundo el 63.12% (CNP, 2018:5). El CONEVAL, registra cuatro causas de la exclusión financiera 1) el bajo nivel de acceso causado por la escasa inversión en infraestructura financiera, 2) la insuficiente protección consumidor generado por altos niveles de concentración y una regulación deficiente, 3) el uso reducido del sistema financiero debido a barreras requisitorias y 4) la escasa educación financiera (CONEVAL, 2019:43).

En inclusión laboral los resultados en 2015 y 2017 fueron también muy limitados, se llevó a cabo la vinculación con empresas de distintas entidades federativas, participaron jóvenes y otros adultos en los cursos ofrecidos y se incorporaron en la bolsa de trabajo, pero realmente en comparación con la población total de PROSPERA el número fue reducido tanto en los cursos de capacitación como en las contrataciones reales. Por ejemplo “En la delegación de Michoacán se realizó la promoción para la inclusión laboral PROSPERA-SuKame en 6 municipios en donde se reclutaron a 89 personas interesadas y al 31 de diciembre de 2017 se habían contratado [sólo] 17 beneficiarios” (CNP, 2018:17).

Desde 2015 en la evaluación oficial por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a este componente de vinculación, aun cuando ya se observaban debilidades, y se indicaba...

...dicha estructura resultó discordante en comparación con el diseño institucional de la política [de vinculación], en el que se hizo patente la necesidad de incorporar instancias ejecutoras relacionadas con los sectores económico y del trabajo, ya que la SE (Secretaría de Economía), la STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) y la SAGARPA (Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) no precisaron recursos específicos para su intervención en la política... (ASF, 2015).

Al final del sexenio, en otra evaluación externa, el CIDE reportaba que no se habían realizado evaluaciones de impacto para identificar el efecto de la vinculación con la inclusión laboral, financiera, productiva y de acceso a los derechos sociales. “El Programa debe considerar una modificación de las poblaciones a fin de que incluyan conceptos que hagan referencia al nuevo componente de inclusión” (CIDE, 2017-2018).

Es así que el componente de Vinculación del programa, requirió de mayores esfuerzos por parte de autoridades, para contribuir efectivamente a reducir la pobreza y permitir que los beneficiarios ahorraran, invirtieran o produjeran más, en lugar de pagar comisiones excesivas por la administración de sus pocos recursos, o se endeudasen con los bancos o con otras instancias de forma desproporcionada por la falta de entendimiento en la materia.

3. PROSPERA Y SU INCIDENCIA EN LA POBREZA EXTREMA

Esta sección se dedica al análisis de la segunda pregunta de investigación ¿Cuál fue su aportación en las tasas de pobreza extrema en México? Para ello es necesario explicar que nos referimos con pobreza extrema a la clasificación que hace el Coneval, y que determina que se vive en estas condiciones “cuando [se] tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana” (Coneval, 2019).

El término pobreza tiene diversos significados y existe una amplia discusión teórica sobre su origen, conceptos y propuestas de política pública para su atención (Boltvinik, 2003), sus enfoques y categorías

(Alvarado, 2016, Spicker, 2009), su medición, niveles y líneas de pobreza (Hernández, 2001, Székely, 2005, Boltvinik, 2012), y su evaluación multidimensional (Coneval, 2008) entre otros. Para la atención de la pobreza, existen acciones concretas de apoyo económico desarrolladas por organismos internacionales desde distintos enfoques e intereses en las diferentes regiones, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

En el caso de su evaluación, México fue el primer país en América Latina en adoptar el índice de medición multidimensional de la pobreza con una combinación de ingreso y una serie de privaciones. El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) indica que, para la definición, identificación y medición de la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) deberá tomar en cuenta los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa; VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. Esta metodología ha sido una guía para el diseño y la instrumentación de la política social en México (Diputados, 2018).

Además, el artículo 6 de la misma LGDS, determina que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución General (Diputados, 2018). Por ello, dependiendo del grado en que la población tenga acceso efectivo a estos derechos, se pueden determinar los niveles de pobreza y pobreza extrema. En este sentido, se espera que las transferencias monetarias incidan directamente en el rubro de ingreso y coadyuven en el cumplimiento del resto de los derechos sociales.

Sin embargo, los montos mensuales de apoyo son los mismos desde julio de 2014, y aun así en muchos casos, las familias dependen de estas transferencias para subsistir. En la tabla 2 se observan las cantidades entregadas de alimentación y educación, así como los de apoyo de útiles escolares, y los máximos a los que una familia puede acceder, sin que éste pueda rebasar los \$2,945 pesos por familia, siempre que se cumpla con su corresponsabilidad.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, las transferencias monetarias pueden ser con corresponsabilidad o sin corresponsabilidad, la corresponsabilidad en el caso de los apoyos de alimentación y salud está relacionada con la asistencia de todos los miembros de la familia a las citas médicas y a los talleres sobre salud, y en el caso de educación, a la asistencia regular a clases. Los apoyos sin corresponsabilidad se deben a la falta de infraestructura médica y educativa para su cumplimiento, por lo que no se condicionan.

Desde 1997 se entregó apoyo alimentario, las becas de 3º a 6º de primaria y las becas de secundaria, así como el apoyo para la adquisición y reposición de útiles escolares. Se fueron adicionando otros apoyos como el energético (2007), el alimentario complementario (2008), el infantil (2010), el de adultos mayores (2006), becas de educación media superior (2001), becas de 1º y 2º grado (2012), becas CAM laboral (2012) y las becas de educación superior (2016), consideradas como regresivas porque se concentran en estudiantes con niveles de ingreso medio-alto y no van a los más pobres (CNP, 2018).

Aunque, a partir de 2017 otros apoyos dejaron de otorgarse como el de reposición de útiles escolares, que se brindaba sólo en primaria, y el apoyo a jóvenes con PROSPERA, que se entregaba a quienes concluían la educación media superior antes de cumplir los 21 años, y que los recursos de su cancelación

se destinaban a las de educación superior. Al mismo tiempo que dejaron de otorgarse algunos apoyos, el número de personas tanto de cada bimestre como de cada año, varía en función del cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios, por lo que éstas sí influyen para recibir los recursos, conforme al estudio del CIESAS, cada año salían doscientas familias por incumplimiento y no necesariamente porque haya rebasado la línea de pobreza (CIESAS-CONACYT, 2017:111). En otro estudio realizado por Transparencia Mexicana y el PNUD (Transparencia & PNUD, 2016), se obtuvieron importantes hallazgos sobre la complicación del cumplimiento de la corresponsabilidad, esto es, la asistencia médica y educativa por falta de infraestructura, aun cuando se dice que la focalización y el padrón de beneficiarios se mejoró.

Tabla 2. Montos mensuales de apoyos monetarios a través de PROSPERA

ALIMENTACIÓN		
Alimentario		\$335
Alimentario Vivir Mejor		\$140
Infantil Vivir Mejor		\$120
Adultos Mayores		\$370
EDUCACIÓN		
Primaria	Hombres y Mujeres	
Primero	\$175	
Segundo	\$175	
Tercero	\$175	
Cuarto	\$205	
Quinto	\$265	
Sexto	\$350	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$515	\$540
Segundo	\$540	\$600
Tercero	\$570	\$660
CAM laboral	Hombres	Mujeres
Primero	\$865	\$990
Segundo	\$925	\$1,055
Tercero	\$980	\$1,120
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$865	\$990
Segundo	\$925	\$1,055
Tercero	\$980	\$1.120

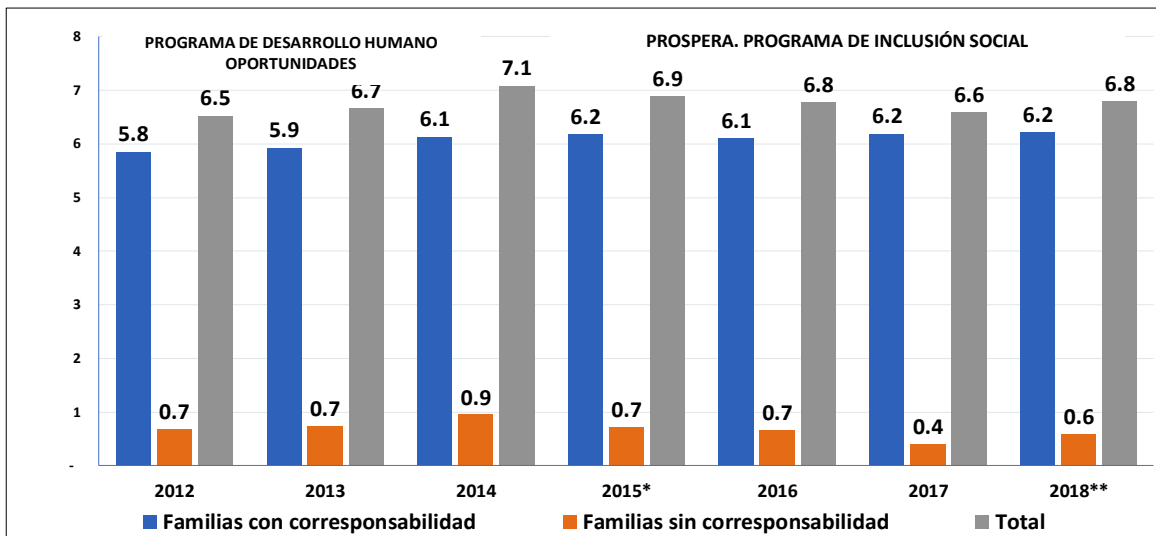
MONTOS MÁXIMOS POR FAMILIA		
Apoyo	Con Becarios en Educación Básica	Con Becarios en EMS
Alimentario	\$335	\$335
Alimentario Complementario	\$140	\$140
Subtotal	\$475	\$475
Monto Máximo Becas	\$1,350	\$2,470
Monto Máximo Apoyos	\$1,825	\$2,945

ÚTILES ESCOLARES		
Grado	Adquisición de Útiles	Reposición de Útiles
Primaria	\$235	\$115
Secundaria	\$440	n/a
CAM Laboral	\$440	n/a
Educación Media Superior	440	n/a
Monto bimestral del Apoyo de gestión a vocales. Vigentes a partir de enero de 2018	\$70	

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación de Prospera para 2018 (Gobierno de México 2017). Los valores permanecen vigentes desde 2014.

En 2014 se inició con 7.1 millones y a julio de 2018 ascendía a 6.8 millones de familias de las cuales, 6.2 eran con corresponsabilidad y 0.6 sin corresponsabilidad (Figura 2).

Figura 2. Familias atendidas por PROSPERA 2012-2018. (Millones de familias)



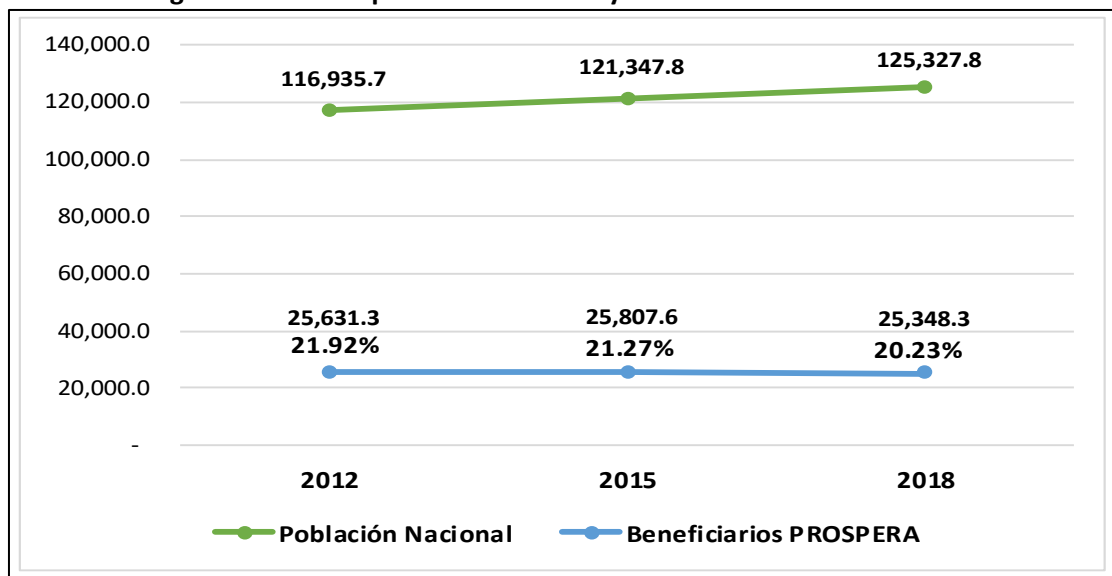
*Se reportan las cifras de la cobertura del bimestre de corresponsabilidad septiembre-octubre de 2015 en apego al primero transitorio de las Reglas de Operación PROSPERA publicadas el 23 de diciembre de 2015.

**Corresponde a la información al cuarto bimestre operativo

Fuente: Elaboración propia con datos de CNP, 2018.

En general, el número de individuos beneficiarios de PROSPERA se redujo durante el sexenio de 2012 a 2018, al pasar de 25,631.3 a 25,348.3 miles de personas. En 2012 representan el 21.92% en relación con los casi 117 millones de habitantes en ese año, y para 2018 significan el 20.23% de los poco más de 125 millones a los que asciende la población (Figura 3).

Figura 3. Relación población nacional y beneficiarios de PROSPERA



Fuente: Elaboración propia con datos de ASF, 2015 y SEDESOL-CNP, 2018.

Por lo que corresponde al financiamiento de PROSPERA, en éste participaron el Banco Interamericano de Desarrollo (Lárraga Dávila, 2016) y el Banco Mundial (BM), ambos con el 2% respectivamente y el 96% es del presupuesto de recursos nacionales del gasto total. El BM ha realizado dos préstamos al programa: Uno a través del “Proyecto de Sistema de Protección Social” de fecha 2 de octubre de 2014, cuya vigencia es del 15 de enero de 2015 al 28 de junio de 2019, por la cantidad de 350 millones de dólares, de los cuales para el programa fueron 317.5 y 31.60 millones de dólares para el Fortalecimiento del Sistema de Protección Social. A continuación, se puede leer parte del documento:

...A. Componentes del Proyecto 17. El Proyecto propuesto tendría dos componentes, que se resumen a continuación. 18. Componente 1 - Apoyo al Programa PROSPERA y su articulación con los programas sociales y productivos (US\$ 317.5 millones). El objetivo del primer Componente es apoyar los esfuerzos de PROSPERA para mejorar el bienestar social y económico de sus beneficiarios mediante la promoción de la inversión en capital humano y el fortalecimiento de la articulación del Programa con otros programas sociales y productivos al tiempo que se garanticen mejoras continuas en la prestación de servicios del Programa a sus beneficiarios. (BM, 2014:27).

De estos recursos, vale destacar 11.0 millones de dólares que representan el 3.46% del total, cuyo destino estaría dedicado a la actualización de la metodología de focalización, monitoreo y evaluación, así como al desarrollo de una plataforma digital. Ello justifica que PROSPERA es de los programas más evaluado.

El segundo préstamo fue mediante el documento: *Additional Financing for Social Protection System Project* (P164152) de fecha 5 de enero de 2017, que indica la ampliación del financiamiento para PROSPERA por la cantidad de 300 millones de dólares. Este proyecto fue aprobado el 29 de enero de 2018, a fin de que se extendiera su cierre al 30 de junio de 2021. El objetivo, además de apoyar los aspectos de salud, nutrición y educación, se destinaría para fortalecer el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), entregado principalmente a los municipios del país.

II. DESCRIPCIÓN DEL FINANCIAMIENTO ADICIONAL.... Componente 1: Apoyo al Programa PROSPERA y su vinculación con programas sociales y productivos... El AF proporcionará US \$ 300 millones de recursos adicionales para el Subcomponente 1.1 para brindar más apoyo a los beneficiarios de PROSPERA, durante el período 2018-2020, y aumentar los impactos positivos en el consumo, la educación, la salud y la nutrición para los pobres y vulnerables (incluidos los pueblos indígenas), junto con un enfoque continuo en los aspectos innovadores del programa (vinculando a los beneficiarios de PROSPERA a programas productivos y sociales complementarios). Junto con el préstamo original, el monto total de este Subcomponente será de US \$ 601.5 millones. Con los fondos adicionales, la asignación general para el Componente 1 aumentará a US \$ 617.5 millones. Esto corresponde a aproximadamente el 2 por ciento del presupuesto de PROSPERA. (BM, 2017, pág. 13).

Por su parte, el presupuesto del Gobierno Federal de 2012 a 2018, destinado a los Ramos 20 Desarrollo Social (R20) y 11 Educación (R11) vinculados con PROSPERA (alimentación y becas, respectivamente) fue de \$379,810.876.7 miles de pesos, de los cuales el 55.8% corresponde al R20 y el 44.2% al R11. El presupuesto aprobado para 2018 ascendía para R20 a \$45,051,685.3 y \$29,448,470.9 miles de pesos para R11 (GF, 2017, págs. 58-59). Aunque en la tabla 3 se registran sólo los montos del primer semestre, se destaca que aun cuando faltaba por ejercer el 60.1% para el R20 y el 35.9% para el R11, la relación entre el total del presupuesto y las familias era superior a los años anteriores (columna 5).

¿Por qué es importante destacar estas cifras y aportaciones? Porque son recursos del erario público, porque deberían estar destinados a mitigar la pobreza en México y porque desafortunadamente eso no sucedió, pero además, porque en la rendición de cuentas siempre hubo algo que señalar respecto al manejo de estos recursos, fue de los programas con el mayor número de evaluaciones internas y externas y que éstas últimas tenían costos, significativos.

Tabla 3. Apoyos entregados a nivel nacional por Ramo Presupuestal
(Miles de pesos).

Año	Recibos/Familias (1)	Ramo 20 (DSOCIAL) (2)	Ramo 11 (SEP) (3)	Total (2+3) (4)	(4)/ (1) (5)
2013	36,031,850	\$35,179,778.3	\$26,505,289.3	\$61,685,067.6	\$1.712
2014	38,510,224	\$39,129,966.3	\$28,111,452.2	\$67,241,418.5	\$1.746
2015	38,732,977	\$41,411,005.2	\$31,526,315.9	\$72,937,321.1	\$1.883
2016	39,072,368	\$40,372,656.5	\$31,846,696.5	\$72,219,353.0	\$1.848
2017	37,382,514	\$37,839,052.9	\$31,038,637.0	\$68,877,689.9	\$1.843
2018*	12,467,251	\$17,986,638.1	\$18,863,388.5	\$36,850,026.6	\$2.956

* La información del 2018 considera hasta la dispersión del bimestre operativo Julio-Agosto 2018

Fuente: Elaboración propia con datos de CNP, 2018.

En estos datos hace falta la parte del Ramo 12 correspondiente a Salud: \$29,877,590.5 miles de pesos aproximadamente de 2013 a 2017, según Presupuesto de Egresos de la Federación de estos años (CNP, 2018:37). De este presupuesto federal que opera en todo el país, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Puebla, Oaxaca y Guerrero son de las entidades que registran un mayor número de apoyos, por ser las más pobres.

En la tabla 4 se observan datos de 2017 de apoyos entregados, en relación con los índices de pobreza de 2016. En estos datos resaltan Chiapas y Guerrero que rebasan la relación entre pobres y los recibos/familia, por lo que no se explica el 109% y 120% correspondiente, a menos que otros no pobres reciban los apoyos; en sentido opuesto, el Estado de México apenas alcanza la mitad (49%), por ser de alta concentración poblacional y por ende de mayor número de familias pobres que no reciben apoyos (columna 5). Se suponía que la focalización y ubicación territorial se habían mejorado.

Tabla 4. Relación apoyos recibidos y número de personas en pobreza

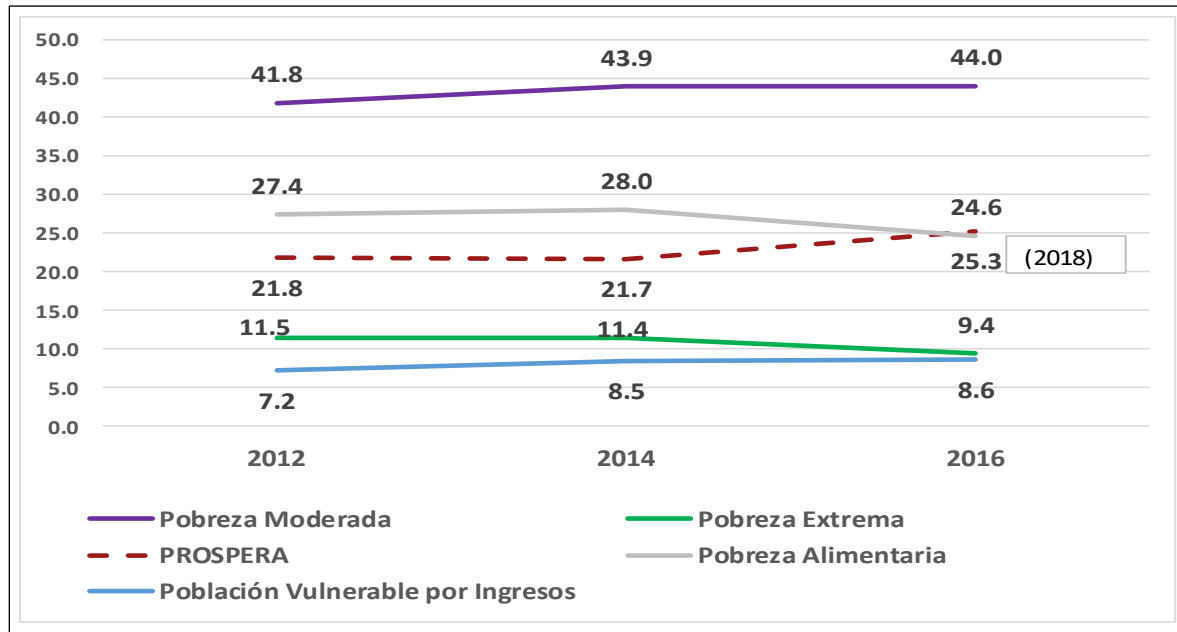
Entidad Federativa	Recibos/Familias 2017 (miles de recibos) (1)	Total de apoyos monetarios en 2017 (miles de pesos) (2)	Número de personas en pobreza 2016 (miles de personas) (3)	Porcentaje de Población en pobreza 2016 (4)	Relación (1/3) (5)
CHIAPAS	4,473.3	8,035,543	4,114.0	77.1	109%
MEXICO	4,036.5	7,309,936	8,230.2	47.1	49%
VERACRUZ	3,890.3	6,948,763	5,049.5	62.2	77%
PUEBLA	2,891.2	5,555,925	3,728.2	59.4	78%
GUERRERO	2,770.3	5,147,242	2,314.7	64.4	120%
OAXACA	2,720.1	4,833,009	2,847.3	70.4	96%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNP, 2018.

El número de pobres en México pasó de 49.5 millones en 2008 a 53.4 millones. En la figura 4 se observa el número de personas que vive en distintos tipos de pobreza de 2012 a 2016, y el número de beneficiarios de PROSPERA.

La siguiente figura muestra que las transferencias monetarias condicionadas de PROSPERA podrían, junto con otros factores, estar conteniendo la pobreza extrema, la vulnerabilidad por ingresos y con dificultad la pobreza alimentaria, pero lejos están de revertir el fenómeno de la pobreza que pasó 53.3 en 2012 a 53.4 millones de personas en 2016. Ni los préstamos del Banco Mundial, ni los presupuestos nacionales garantizan que las estadísticas de pobreza se modifiquen significativamente, pues no se observa una firme tendencia a la baja. Pareciera que el objetivo de PROSPERA de romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza no se cumple, menos aún, se fortalecer los derechos sociales en salud, educación y alimentación de forma sostenida.

Figura 4. Niveles de Pobreza y PROSPERA (Millones de personas)



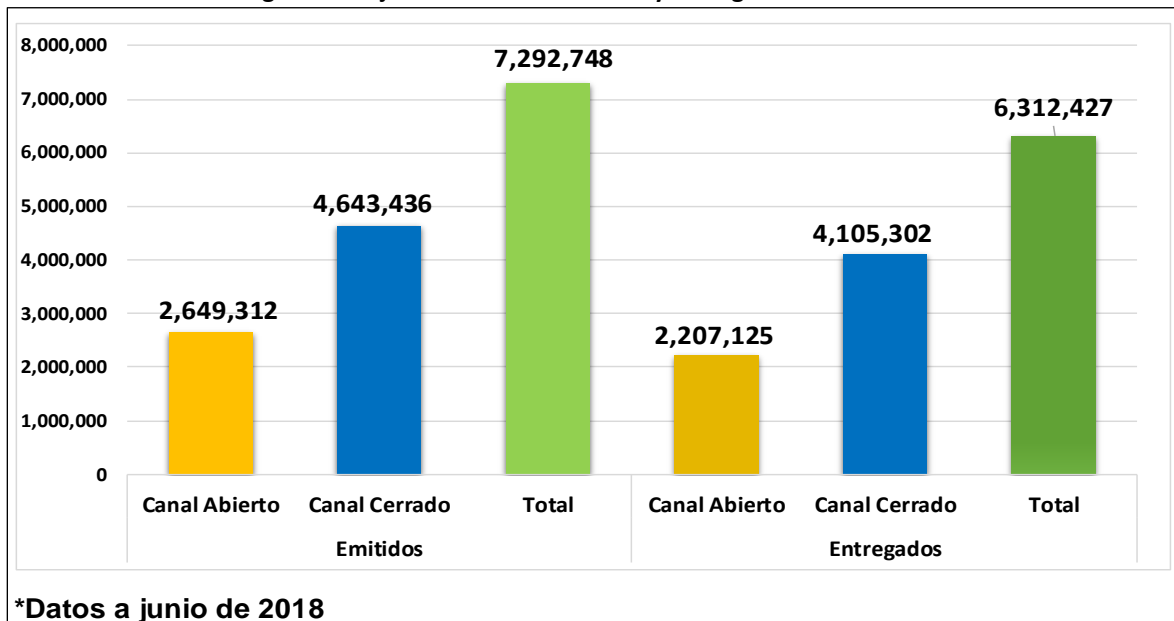
Fuente: Elaboración propia con información (ASF, 2015) y (SEDESOL, 2018).

Como se indicó antes, con PROSPERA se intensificó la bancarización del ingreso de los beneficiarios, convirtiéndose en una estrategia de dispersión de apoyos por medio de tarjetas de débito o pre pagadas. Con esta tarjetarización, se ha considerado por parte de las autoridades “un logro de mayor seguridad en la entrega de apoyos, reducción en costos de operación, ahorro en tiempo, así como mayor comodidad e independencia en el retiro y manejo del dinero por parte de la población beneficiaria que habita en localidades donde hay infraestructura bancaria” (GOBIERNO, 2018). Sin embargo, un gran número de localidades recibieron apoyos en efectivo, con todos los riesgos que implicó, así como la complejidad para detectar irregularidades o actos de corrupción.

De acuerdo con la Comisión Nacional de PROSPERA (CNP), “La entrega de los apoyos monetarios se realiza en más de 22 mil puntos o sedes de entrega bimestrales, mediante mecanismos de dispersión en canal abierto (tarjetas de débito) y canal cerrado (tarjeta bancaria con identificación biométrica), a las que acuden las más de 113 mil localidades atendidas por el Programa” (CNP, 2018).

En la figura 5 se presenta el total de las tarjetas bancarias a beneficiarios de 2012 a 2018. En los totales de las tarjetas emitidas (7,292,748) puede observarse la diferencia de casi un millón con las no entregadas (6,312,427) a sus respectivos beneficiarios. El canal cerrado predomina en relación con el canal abierto, tanto en las emitidas como en las entregadas.

Figura 5. Tarjetas Bancarias Emitidas y Entregadas en 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la CNP, 2018.

La justificación que la autoridad ofrece sobre estas diferencias es que algunas familias “no se presentan a recoger sus tarjetas bancarias” (CNP, 2018:3). Con ello no se tiene certeza sobre el control de las tarjetas pre pagadas y que no han sido recibidas por los beneficiarios. Aun cuando es difícil asegurar que se trata de actos de corrupción, si son irregularidades que las autoridades respectivas debieron haber observado y exigido explicación.

4. PROSPERA Y LA NO RUPTURA DEL CICLO INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

La tercera pregunta de investigación ¿Por qué no ayudó a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza? Es muy relevante en virtud de que a través de la propia información oficial se aclara que PROSPERA no rompe el ciclo intergeneracional de pobreza como se difundió durante años.

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de PROSPERA Programa de Inclusión Social 2015, es la herramienta de planeación que identifica de forma resumida los objetivos del programa, sus indicadores de resultados y de gestión. Ello permite hacer su monitoreo, seguimiento y evaluación para determinar su cumplimiento, logros y avances. En la tabla 5 se describe su Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

Cabe destacar que en la columna Fin, se especifica la contribución del programa a un objetivo nacional, en este caso se trata de “Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales...en alimentación, salud, educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”, la columna de Propósito implica el resultado concreto que se espera obtener para la población objetivo. Componente se refiere a los apoyos entregados y su condicionamiento del que ya se habló en el primer y segundo apartado de este artículo, y por último la de Actividad está relacionada con la corresponsabilidad a que se hacen acreedores los beneficiarios.

Tabla 5. MIR Ejercicio Fiscal 2014-2015 PROSPERA Programa de Inclusión Social.

Programa	Fin	Propósito	Componente	Actividad
PROSPERA, Programa de Inclusión Social	-Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante intervenciones que amplíen el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud, educación, y el acceso a otras dimensiones de bienestar <u>para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.</u>	-Los integrantes de las familias en pobreza beneficiarias de PROSPERA amplían sus capacidades de alimentación, salud y educación	1. Familias beneficiarias con niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior con apoyos educativos emitidos. 2. Familias beneficiarias, que cumplieron su corresponsabilidad, con el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) provisto y apoyos en especie entregados. 3. Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad en salud con apoyos monetarios emitidos para alimentación.	-Certificación de la asistencia de becarios en educación básica. -Certificación de la permanencia de jóvenes becarios en educación media superior. -Certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad en salud de las familias y de los adultos mayores beneficiarios. -Transferencia de recursos. -Otras...

Fuente: Elaboración propia, con base en la MIR-PROSPERA (SEDESOL-CNP, 2015).

Han sido diversas las instancias que han intervenido a PROSPERA, se ha dicho que es de los programas más evaluados, ya que el BM así lo exige. La Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la SEDESOL tiene entre sus atribuciones las de “Planear, en congruencia con la normatividad vigente, los mecanismos de monitoreo y evaluación externa de políticas, acciones y programas sociales operados por las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría...” (SEDESOL, 2014), como es el caso que nos ocupa y que la CNP debe atender.

Con esta unidad administrativa se coordinan las instituciones que han monitoreado y evaluado el programa para emitir sus recomendaciones, observaciones y mediciones sobre el diseño, focalización de beneficiarios, o cumplimiento de metas y objetivos respectivamente; entre las principales instituciones aparece el CONEVAL, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), incluso instituciones internacionales como el BM, BID, así como la ONU y el

PNUD (CNP, 2018:4-6). Asimismo, PROSPERA ha sido evaluado y fiscalizado de forma exhaustiva por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) y por el Órgano Interno de Control de la SEDESOL.

En la mayoría de los casos se han distinguido las fortalezas y debilidades del programa, aunque no es claro si éstas últimas se atendieron en su totalidad, ya que la propia CNP decide y explica por qué no atiende las recomendaciones. Entre las más significativas, se encuentra una de la ASF de 2015 que determinaba: “Que la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en conjunto con el CONEVAL, diseñe un mecanismo de evaluación y seguimiento de la contribución de PROSPERA en garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de alimentación, salud, educación e inclusión” (ASF, 2015:412).

Esta recomendación se atendió hasta 2018 que el CONEVAL más allá de PROSPERA, publicó tres estudios relacionados con diagnósticos del derecho a la alimentación, salud y educación respectivamente, cuyo objetivo fue “contar con un diagnóstico que aproxime a entender el grado de avance en la garantía del derecho a la alimentación nutritiva y de calidad [salud] [educación], tomando en cuenta indicadores de disponibilidad, accesibilidad y calidad en México. Así como el de aportar elementos que contribuyan al diseño de políticas públicas con enfoque de derechos”. (CONEVAL, 2018a), (CONEVAL, 2018b), (CONEVAL, 2018c).

Otro señalamiento significativo sobre el programa la hizo la SHCP en una evaluación de diseño de la Cuenta Pública de 2017 en la que había observado que: “...El Pp cuenta en su diagnóstico con una justificación de la intervención que realiza; no obstante, no cuenta con evidencia empírica que muestre que el Pp ha logrado romper el círculo intergeneracional de pobreza” (SHCP, 2017). Como no había evidencia empírica, la CNP eliminó en las reglas de operación y en la MIR desde 2016, el precepto de que PROSPERA “contribuye a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza”, pero no lo justificó, lo que propició que la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública de 2017 observara nuevamente lo siguiente: “la CNPPIS [Comisión Nacional de Prospera] no indicó las causas por las que en el numeral 2.1 Objetivo general de sus reglas de operación, ya no se hace alusión a coadyuvar en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, como lo indica el Manual de Organización y de Procedimientos de la CNPPIS” (ASF, 2017).

Luego entonces, PROSPERA no contribuye a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, aun cuando desde OPORTUNIDADES, el objetivo general era: “Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, desarrollando las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa” (SEDESOL-OPORTUNIDADES, 2012). Si ya se había observado y si era uno de los programas más evaluados ¿por qué se insistió en promover así el programa? Existen estudios recientes (Delajara & et.al, 2018) que plantean que 7 de cada 10 mexicanos que nacen pobres, se quedan pobres toda la vida y que el ingreso no ha mejorado desde 1992.

Aun así, en noviembre de 2018 se lee en la página oficial del programa: “PROSPERA es el Programa más eficiente que tiene la Administración Pública Federal: CONEVAL” (Scott Andretta, 2018). El programa recibió el reconocimiento de “Buenas Prácticas CONEVAL 2018 por la generación y uso continuo de evidencia para la toma de decisiones. Además, William Wiseman, Líder del Programa de Desarrollo humano y Pobreza para México y Colombia del Banco Mundial...aseguró que...

...PROSPERA ha influido a la reducción de anemia en niñas y niños, en tanto que en adultos aumentó la utilización de servicios de salud en materia de prevención, por lo tanto, las familias beneficiarias han reducido gasto en este rubro. Por otra parte, el acceso a la educación ha

incrementado, lo cual se ve reflejado en un mayor número de becarios, además del aumento en el nivel educativo, incluyendo desde educación básica hasta superior (Wiseman, 2018).

Lo anterior muestra que el BM estuvo muy pendiente del programa, ya que había una contribución de su parte, pero, las transferencias monetarias no han impactado en la pobreza si observamos que el número de pobres en pobreza moderada (figura 4) sigue creciendo aun cuando la pobreza extrema se reduzca. Se considera entonces que PROSPERA sólo contiene la pobreza, más no propicia movilidad social, pues no rompe el ciclo intergeneracional. Se insiste que para generar movilidad social habrá que promover la protección social, la educación de calidad y la inclusión financiera o vinculación que es el cuarto componente de PROSPERA que aún está en ciernes. Otros años de espera y otras estrategias por aplicar nos hacen falta para generar cambios tangibles y no regresivos.

5. CONCLUSIONES

Por medio del análisis realizado, se puede concluir que el Programa de Inclusión Social PROSPERA fue el programa más importante de combate a la pobreza durante el periodo 2012-2018, y forma parte de una política social basada en transferencias monetarias condicionadas que surgió desde 1997. Con diferencia de los programas que le antecedieron, este programa buscó fomentar la inclusión financiera, de ahorro y producción con el componente de vinculación, aunque todavía existen retos para su consolidación por las deficiencias en la capacitación, en la transmisión de la información, así como en la infraestructura sobre la materia y la comprensión e incapacidad para la generación de ahorro o inversión de las familias que reciben los apoyos, dado que apenas les alcanza para completar gastos de la vida diaria.

Asimismo, se ha dado cuenta del número de familias e individuos que se benefician y que, si bien el programa se sostiene de recursos presupuestales nacionales, también recibe apoyos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que son préstamos y que de alguna forma generan deuda externa. Además, aun cuando es de los programas más evaluados por distintas instituciones públicas, donde destacan las evaluaciones del CONEVAL y de la Auditoría Superior de la Federación, se han solicitado evaluaciones de instituciones privadas o consultorías que también ocupan recursos destinados al programa, lo que seguramente implica dejar de apoyar a otras personas.

Finalmente, aunque PROSPERA ayuda de forma limitada en el cumplimiento de los derechos sociales de alimentación, educación y salud, no contribuye a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, por lo que se requiere del acompañamiento de otras políticas económicas y sociales nacionales e internacionales para mejorar las condiciones de vida de la población que sigue viviendo en pobreza extrema por la falta de otras oportunidades, principalmente de empleos bien remunerados.

REFERENCIAS

Alvarado, N. (2016), “Debate internacional sobre pobreza” en Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XXII, núm. 3, julio-enero, 2016, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela pp. 104-121, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/280/28049146008.pdf>

Auditoría Superior de la Federación (2015), “Política Pública de PROSPERA Programa de Inclusión Social”, en *Evaluación* núm. 1575, México: Cámara de Diputados, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_1575_a.pdf

Auditoría Superior de la Federación (2017), “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2017”, México: Auditoría Superior de la Federación, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0271_a.pdf

Bárcenas, Alicia (2011), “Prólogo”, en Cecchini S. & Madariaga, A., *Programa de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*: Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Banco Mundial (2014), “Mexico - Social Protection System Project : Mexico - Proyecto de Sistema de Protección Social”, México: Banco Mundial, disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/779601468055436344/pdf/PAD9330PAD0SPANISH0B0x385445B00OU090.pdf>

Banco Mundial (2017), “Additional Financing for Social Protection System Project”, Banco Mundial, disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/154251517454030254/pdf/Mexico-PP-01092018.pdf>

Boltvinik, J. (2003), “Conceptos y medición de la pobreza. Una necesidad de ampliar la mirada”, México: Papeles de Población, vol. 9, núm. 38, octubre-diciembre, 2003, pp. 9-25 disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/112/11203801.pdf>

Boltvinik, J. (2012), “Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde Coplamar”, México: Colegio de México, Estudios Sociológicos, disponible en: <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/download/186/186>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), “Ley General de Desarrollo Social”, México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (2018) “Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 PROSPERA, Programa de Inclusión Social”. MOCYR-SEDESOL, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343295/S072_InformeFinal.pdf

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2017), “20 años después: Cambios y continuidades de PROSPERA desde la perspectiva de funcionarios y exfuncionarios gubernamentales de alto nivel y evaluadores externos del programa”, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, disponible en https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/2017/CambiosContinuidad_20adespues.pdf

Cecchini, S & Atuesta, B. (2017) “Programas de Transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41811/1/S1700419_es.pdf

Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), “Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015”, México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en:
[https://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/Cuadríptico%2016%20\(impresión%20carta\).pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/Cuadríptico%2016%20(impresión%20carta).pdf)

Comisión Nacional de Prospera. (2018), “Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración Pública 2012-2018”, México: Gobierno Federal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2016), “Medición de la Pobreza”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en:
<https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2018a), “Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Informes y publicaciones, disponible en:
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Estudio-Diagnostico-derecho-alimentacion-2018.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2018b), “Estudio Diagnóstico del Derecho a la salud 2018”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Informes y publicaciones, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Estudio-Diagnostico-del-Derecho-a-la-salud-2018.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, (2018c), “Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Informes y publicaciones, disponible en:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2019), “¿Que funciona y qué no en inclusión financiera?”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, disponible en:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ESEPS/Documents/Guias_practicas/4_Inclusion_Financiera.pdf

Delajara, M., & et.al. (2018), “El México del 2018. Movilidad Social para el Bienestar”, México: Centro de Estudios Espinosa Iglesias A. C., disponible en: <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-M%C3%A9xico-del-2018.-Movilidad-social-para-el-bienestar.pdf>

Fiszbein, A., & Schady, N. (2009), “Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty”, United States of America: The World Bank.

Freeland, N. (2007), Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case Against Conditional Cash Transfers, *IDS Bulletin*, 38 (Number3), 75-78.

Diario Oficial de la Federación (2017), “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <http://dof.gob.mx/DOF2017/PEF2018.pdf>

Gobierno Federal (2018), “Prospera, programa de inclusión social”, México: Comisión Nacional de Prospera, disponible en: <https://www.gob.mx/prospera>

Hernández, E. (2001). “Retos para la medición de la pobreza en México” *Revista Comercio Exterior*, vol. 5, núm. 10, octubre de 2001, pp. 863-869.

Lárraga Dávila, L. G. (2016), “¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe”. México: Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <https://publications.iadb.org/en/publication/17104/how-does-prospera-work-best-practices-implementation-conditional-cash-transfer>

Levy, S. (2009), “Pobreza y Transición Democrática en México”, México: Fondo de Cultura Económica.

Rojas Gutiérrez, C. (1992), “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. México: *Comercio Exterior*, 440-448.

Scott Andretta, J. (2018), “PROSPERA es el Programa más eficiente que tiene la Administración Pública Federal”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Dirección de Comunicación Social Núm. 027/ 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/prensa/prospera-es-el-programa-mas-eficiente-que-tiene-la-administracion-publica-federal-coneval>

Secretaría de Desarrollo Social (2014), “Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social”, México: Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Reglamento_Interior_0914.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (2015), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016”, México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/reglas_2016/SEDESOL_30122015_09.pdf

Secretaría de Desarrollo Social (2017), “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018” México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf

Secretaría de Desarrollo Social, (2018), “Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de Programas de Desarrollo Social”, México: Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: <https://pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/padronunico.jsp>

Secretaría de Desarrollo Social (2015), “Matriz de Indicadores para Resultados 2015”, México: Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/matriz-de-indicadores-para-resultados-2015-20796?state=published>

Secretaría de Desarrollo Social – OPORTUNIDADES (2012), “Matriz de Indicadores para Resultados” México: Secretaría de Desarrollo Social, disponible en: https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/matriz/oportunidades_resumen_narrativo_2012.pdf

Secretaría de Desarrollo Social –OPORTUNIDADES (2014), “Rediseño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Consolidación de la Inversión en Capital Humano y su impulso hacia un sendero de mayor prosperidad”, México: Secretaría de Desarrollo Social.

Diario Oficial de la Federación (2014), “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015”, México: Diario Oficial de la Federación, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377725&fecha=30/12/2014

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), “Cuenta Pública, 2017 Anexo A Sistema de Evaluación del Desempeño”, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en:
https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/III/E_SED_A.pdf

Spicker, P. (2009), “Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados”, en *Pobreza: un glosario internacional*, Publisher: Colección CLACSO-CROP, editors: P Spicker, S Alvarez Leguizamon, D Gordon.

Szekély, M. (2005). “Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004”. *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (4), núm. 288, octubre-diciembre de 2005, pp. 913-931.

Transparencia, M., & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), “Fortalecimiento de la Integridad e Institucionalidad del padrón de beneficiarios de PROSPERA”, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Wiseman, W. (2018), “PROSPERA es el Programa más eficiente que tiene la Administración Pública Federal”, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Dirección de Comunicación Social, Núm. 027/ 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/prospera/prensa/prospera-es-el-programa-mas-eficiente-que-tiene-la-administracion-publica-federal-coneval>